



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края  
«Об обращении депутатов Законодательного Собрания Пермского края  
к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации В.В.Володину о ратификации  
статьи 20 Конвенции Организации Объединённых Наций  
против коррупции от 31 октября 2003 года»

13.03.2018

№ 30-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 16.02.2018 № 382 – 18/07 на основе проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об обращении депутатов Законодательного Собрания Пермского края к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В.Володину о ратификации статьи 20 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года» (далее – обращение), направленного с письмом депутата Законодательного Собрания Пермского края Корсуна В.К. от 16.02.2018 № 110-03/18-01.

По существу рассматриваемого проекта постановления отметим следующее.

1. Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции<sup>1</sup> (далее - Конвенция) определяет обязанность Государств-участников сотрудничать друг с другом при поддержке и участии отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора (гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин), содействовать принятию мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней.

Конвенция была ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции» (далее – Федеральный закон № 40-ФЗ) и вступила в силу для Российской Федерации 08.06.2006.

---

<sup>1</sup> Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

*Ратификация Конвенции сопровождалась заявлениями,<sup>2</sup> сформулированными в ст. 1 Федерального закона № 40-ФЗ, согласно которым Российская Федерация обладает юрисдикцией в отношении таких деяний как:*

*подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15 Конвенции);*

*подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (п.1 ст. 16 Конвенции);*

*хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (ст. 17 Конвенции);*

*злоупотребление служебным положением (ст. 19 Конвенции);*

*отмывание доходов от преступлений (п.1 ст. 23 Конвенции);*

*воспрепятствование осуществлению правосудия (ст. 25 Конвенции) и др.*

Ратифицируя Конвенцию ООН, Российская Федерация не включила в число своих обязательств (безусловных обязанностей) признание уголовно наказуемым умышленного незаконного обогащения, указанного в статье 20, однако это не означает, что она не вправе ввести в правовое регулирование изъятие незаконных доходов или имущества, приобретенного на них, не в качестве уголовно-правовой санкции, а в качестве специальной меры, предусмотренной в рамках антикоррупционного законодательства для случаев незаконного обогащения.<sup>3</sup>

*Статьей 20<sup>4</sup> Конвенции установлено, что Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение*

---

<sup>2</sup> В соответствии с Федеральным законом от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» при подписании, ратификации, утверждении, принятии международных договоров Российской Федерации или присоединении к договорам могут быть сделаны оговорки (односторонние заявления)<sup>2</sup> *при соблюдении условий договора* и соответствующих норм международного права.

Оговорки могут быть сняты в любое время (если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное) в том же порядке, в каком они были сделаны (часть 2 статьи 25 Федерального закона № 101-ФЗ).

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан».

<sup>4</sup> Статья 20 «Незаконное обогащение».

*активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.*<sup>5</sup>

*При этом статья 20 Конвенции содержит условие, согласно которому обозначенные меры могут приниматься при соблюдении конституции и основополагающих принципов правовой системы Государства-участника.*

2. Российской Федерацией также ратифицирована<sup>6</sup> Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999), которая для Российской Федерации вступила в силу с 1 февраля 2007 г.

*Государства, подписавшие указанную Конвенцию, признали, что для эффективной борьбы с коррупцией требуются расширение, активизация и надлежащее осуществление международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере.*

*В целях борьбы с коррупцией каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений:*

*активный и пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц;*

*подкуп членов национальных публичных собраний;*

*подкуп иностранных публичных должностных лиц;*

*подкуп членов иностранных публичных собраний;*

*активный и пассивный подкуп в частном секторе;*

*подкуп должностных лиц международных организаций;*

*подкуп членов международных парламентских собраний;*

*подкуп судей и должностных лиц международных судов;*

*злоупотребление влиянием в корыстных целях;*

*отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией;*

*правонарушения в сфере бухгалтерского учёта и др.*

3. В связи с ратификацией Конвенции ООН и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в Российской Федерации принят пакет антикоррупционных нормативных правовых актов, а именно:

---

<sup>5</sup> Отметим, что российское законодательство не содержит определения «публичное должностное лицо». Согласно статье 2 Конвенции публичное должностное лицо:

любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

3.1. Указ Президента РФ от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией», в соответствии с которым был образован Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией.<sup>7</sup>

3.2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее Федеральный закон № 273-ФЗ), которым установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

*Согласно ст. 13 Федерального закона № 273-ФЗ граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.*

3.3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999», которым внесены изменения в ряд нормативных правовых актов Российской Федерации, в части распространения на сотрудников милиции, прокуратуры, органов внутренних дел Российской Федерации, органов Федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, военнослужащих ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

3.4. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее - Федеральный закон № 230-ФЗ), которым установлены правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга), случаи и порядок проведения такого контроля.

*В соответствии со статьёй 16 Федерального закона № 230-ФЗ невыполнение лицами, замещающими государственную должность (иными лицами), установленных обязанностей квалифицируется как правонарушение, за которое установлена ответственность в виде освобождения от замещаемой (занимаемой) должности, увольнения с государственной или муниципальной службы, из Банка России, с работы в государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной*

---

<sup>7</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 19.05.2008 «О мерах по противодействию коррупции» Совет при Президенте РФ называется теперь «Совет по противодействию коррупции».

*организации, созданной Российской Федерацией на основании федерального закона, или организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.*

*Статьей 17 Федерального закона № 230-ФЗ предусмотрена возможность обращения в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.*

3.5. Федеральный закон от 08.03.2015 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 03.07.2016 № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», которыми в статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие ответственность за коррупционные преступления, внесены изменения, направленные на её усиление.

*Так, например, статьей 290 «Получение взятки»<sup>8</sup> Уголовного кодекса РФ введены: новый вид наказания - исправительные работы, а также установлены фиксированные штрафы до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы взятки.*

*Ранее действовавшей редакцией статьи 290 УК РФ был предусмотрен штраф в размере от двадцатипятикратной до пятидесятикратной суммы взятки.*

---

<sup>8</sup> Частью 1 статьи 290 УК РФ установлено, что получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав (в том числе когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе наказывается штрафом в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от десятикратной до двадцатикратной суммы взятки или без такового.

4. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находятся три одноимённых законопроекта, предполагающих ратификацию статьи 20 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции.<sup>9</sup>

Указанными законопроектами предлагается внести дополнения в статью 1 Федерального закона № 40 – ФЗ, предусматривающие включение указания на статью 20 Конвенции.

Между тем, официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 216235-6 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции»<sup>10</sup> содержит замечания, свидетельствующие о нецелесообразности их принятия по следующим основаниям:

1. Федеральным законом № 40-ФЗ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН без оговорок в полном объеме, сделав помимо прочего заявление в соответствии со статьей 42 Конвенции ООН об особенностях осуществления юрисдикции в отношении предусмотренных Конвенцией ООН преступных деяний.

2. Что касается статьи 20 Конвенции ООН, то она носит диспозитивный характер. В соответствии с ней Государствам-участникам предлагается самим определить относительно путей ее реализации с учетом своих конституций и основополагающих принципов своих правовых систем. В Российской Федерации положения указанной статьи реализованы путем принятия Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

*В заключении правового управления аппарата Государственной Думы отмечается, что подход, основанный на необходимости ратификации отдельных статей, неправомерен.<sup>11</sup> В соответствии со статьей 67 Заключительных положений Конвенции Российская Федерация ратифицировала её в целом, без оговорок об исключении действия каких-либо статей в применении к Российской Федерации. При этом статья 67<sup>12</sup> Конвенции не предусматривает возможность*

---

<sup>9</sup> Проект Федерального закона № 474238-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции», внесённый депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.Д. Куликовым, С.П. Обуховым.

Проект Федерального закона от 01.02.2011 № 495112-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организаций Объединённых Наций против коррупции», внесённый депутатами Государственной Думы ФС РФ А.Д. Куликовым, С.П. Обуховым, В.Ф. Рашкиным.

Проект Федерального закона № 216235-6 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организаций Объединённых Наций против коррупции», внесённый депутатами Государственной Думы ФС РФ Г.А. Зюгановым, А.Д. Куликовым, И.И. Мельниковым и др.

<sup>10</sup> Официальный отзыв на проект федерального закона № 216235 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции», внесённый депутатами Государственной Думы Г.А.Зюгановым, А.Д.Куликовым, И.И.Мельниковым и др. от 15.04.2013 № 2.12-17/446.

<sup>11</sup> Заключение к проекту федерального закона № 216235 – 6.

<sup>12</sup> Статья 67. Подписание, ратификация, принятие, утверждение и присоединение.

*выражения согласия (ратификации, принятия и утверждения) на обязательность отдельных статей.*

На основании вышеизложенного считаем, что принятие проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об обращении депутатов Законодательного Собрания Пермского края к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину о ратификации статьи 20 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года» **нецелесообразно.**

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная